

Analisis Hubungan Eksekutif dan Legislatif dalam Pembuatan Peraturan Daerah di Kota Palopo

Adithia Anbar Perkasa (Mahasiswa Ilmu Pemerintahan Universitas Hasanuddin)
Rabina Yunus (Ilmu Pemerintahan Universitas Hasanuddin)
Andi M. Rusli (Ilmu Pemerintahan Universitas Hasanuddin)
Email: adithia.anbar1@gmail.com

Abstract

This study analyzing the relationship between regional executive (a regional government) with regional legislative (sub-national parliaments) in making the bylaw in the city of palopo .Data collection is done by using interview technique , the study documents , and observation .Interviews were held with the respondents who represent the council and local governments .Respondents dipilih deliberately by taking into account progress of involvement in the process of making local regulations. The results of research showing the relation legislative and regional executive in the discussion process and determination of bylaw happened relationship that is both reciprocal (resiprokal). In the act of no. 32 / 2004 next upgrade into a law no. 23 2014 affirming that in process of making regional regulation, the council and the local government does not each other dominated, nevertheless council has not been fully capable of offset the local government especially for reasons of internal the members of the like the education and experience, the other factors that affect relations executive and legislative in making regional regulation is communication and political interests .The connection communication, cooperation and clarification, is expected to be able to create local regulations which accommodate various aspirations and public interest.

Keywords: executive, legislative, reciprocal, regulation

Abstrak

Penelitian ini menganalisis hubungan antara eksekutif daerah (Pemerintah Daerah) dengan legislatif daerah (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) dalam pembuatan peraturan daerah (perda) di Kota Palopo. Pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan teknik wawancara, studi dokumen, dan observasi. Wawancara dilakukan terhadap responden yang mewakili DPRD dan Pemerintah Daerah. Hasil penelitian menunjukkan hubungan legislatif dan eksekutif daerah dalam proses pembahasan dan penetapan perda terjadi hubungan yang bersifat timbal balik (resiprokal). Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang selanjutnya diperbahurui ke Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menegaskan bahwa dalam proses pembuatan peraturan daerah, DPRD dan Pemerintah daerah tidak saling mendominasi, Meskipun demikian DPRD masih belum sepenuhnya mampu mengimbangi Pemda terutama karena alasan internal anggota DPRD seperti tingkat pendidikan dan pengalaman, faktor lain yang mempengaruhi hubungan eksekutif dan legislatif dalam membuat peraturan daerah adalah komunikasi dan kepentingan politik.. Adanya hubungan komunikasi, kerjasama dan klarifikasi, diharapkan akan mampu menciptakan perda yang dapat mengakomodasi berbagai aspirasi dan kepentingan masyarakat.

Kata kunci: eksekutif, legislatif, resiprokal, peraturan

PENDAHULUAN

Indonesia adalah Negara kesatuan yang demokratis. Bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), tertuang dalam pasal 1 ayat (1) 1945. Negara kesatuan (unitaris) merupakan negara tunggal monosentris (berpusat satu) yang memiliki satu pemerintahan, satu kepala negara, satu badan legislatif yang berlaku bagi seluruh daerah di wilayah negara yang bersangkutan. Aktivitas negara, baik internal maupun eksternal diurus oleh satu pemerintahan yang memiliki kesatuan langkah, baik yang berstatus sebagai pusat maupun daerah.

Negara kesatuan memiliki kemerdekaan dan kedaulatan atas seluruh wilayah atau daerah dan sepenuhnya dipegang oleh satu pemerintah pusat.

Negara kesatuan dibentuk atas asas unitarisme (*The habitual exercise of supreme legislative by one central power*). Prinsip yang ada dalam negara kesatuan yaitu bahwa pemegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan Negara adalah pemerintah pusat (*Central Government*), tanpa adanya gangguan tersebut delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah (*Local Government*). Didalam negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan-urusan Negara tidak dibagi antara pemerintah pusat (*Central Government*) dengan pemerintahan daerah (*Local Government*). Dengan demikian, urusan-urusan negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi di negara itu ialah pemerintah pusat.

Negara kesatuan memberikan kesempatan bagi inisiatif daerah dan peranan daerah untuk memperjuangkan nasib masing-masing. Hal ini berdasarkan pada pasal 18 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyatakan bahwa negara Indonesia terdiri dari provinsi maupun kabupaten dan kota yang mempunyai pemerintahan daerah untuk mengatur, mengurus, menyusun dan

menata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah masing-masing sesuai asas otonomi dan tugas pembantuan yang telah diatur dalam undang-undang No 23 tahun 2014. Hal itu harus terkoordinasi dengan pusat, sehingga lahir konsep yang disebut desentralisasi dan dekon-sentrasi yang bertujuan men-delegasikan sebagian tugas tugas pemerintahan kepada daerah-daerah mengenai hal-hal yang di pandang sudah saatnya diatur sendiri oleh pemerintahan daerah.

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan IRepublik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang dasar Negara republik Indonesia tahun 1945. Pada hakekatnya pemerintahan daerah merupakan subsistem dari pemerintahan nasional dan secara implisit pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintah daerah merupakan bagian integral dari sistem penyelenggaraan pemerintahan.

Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Dewan perwakilan rakyat daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Dalam teori ketatanegaraan pada umumnya dinyatakan bahwa, salah satu fungsi DPRD adalah bidang legislasi. Pelaksanaan fungsi legislasi di daerah dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama kepala daerah. Dengan melihat undang-undang no 32 Tahun 2004 yang telah diubah menjadi undang-undang no 23 tahun 2014 pada pasal 236 ayat (2) menyatakan bahwa "Perda ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan

bersama DPRD”, dengan kata lain, pembentukan Perda harus melibatkan adanya kerjasama antar kepala daerah dan DPRD. Dimana gubernur dan bupati/walikota tetap merupakan pemegang kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif walaupun fungsi legislasi itu harus dilakukan dengan persetujuan DPRD sebagai mitra dan lembaga pengontrol terhadap kekuasaan Pemerintahan Daerah.

Salah satu bentuk kemitraan antara Pemerintah Daerah dan DPRD adalah kerjasama dalam pembuatan Peraturan Daerah (Perda) untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsinya masing-masing. Kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung, bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain. Dalam praktiknya, kerap kali terjadi konflik antara eksekutif dan legislatif dalam pembuatan Perda. Terjadi tarik menarik kepentingan dalam proses pembahasan dan penetapan Perda yang membuat lambatnya suatu Perda ditetapkan.

Realitas ini juga terjadi pada proses pembuatan Perda di kota Palopo. Dalam pembuatan peraturan daerah tersebut, kerap kali mengalami hambatan-hambatan dalam pelaksanaannya, baik yang disebabkan oleh pihak pemerintah daerah maupun DPRD akibatnya beberapa Ranperda di Tahun 2014 belum terselesaikan menjadi Perda sebanyak 5 yaitu; Ranperda tentang Pemberdayaan Koperasi Usaha Mikro kecil dan Menengah, Ranperda tentang Revisi Komisi Informasi Dan Partisipasi Publik, Ranperda tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kota Palopo Dalam Rangka Pendirian Perusahaan Daerah, Ranperda Rencana Detail Tata Ruang Wilayah, Ranperda Penataan Drainase. Adapun Ranperda tahun 2014 yang telah disahkan menjadi Perda sebanyak 10 buah yaitu, antara lain : a) Perda Palopo tentang Pengelolaan Sampah Kota Palopo; b) Perda Palopo tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup; c) Perda Palopo tentang Perubahan Atas Perda No: 2 Tahun 2012 tentang

Retribusi Jasa Umum; d) Perda Palopo tentang Perubahan Atas Perda No: 6 Tahun 2011 Tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kota Palopo Kepada PDAM Kota Palopo; e) Perda Palopo tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD Tahun Anggaran 2013; f) Perda Palopo tentang Reklamasi Wilayah Pesisir; g) Perda Palopo tentang Perlindungan Cagar Budaya; h) Perda Palopo tentang Perusahaan Daerah; i) Perda Palopo tentang Ketentraman Dan Ketertiban Umum; j) Perda Palopo tentang Perubahan Organisasi Dan Lembaga Teknis Daerah.

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis tertarik dalam menelaah “Analisis Hubungan Eksekutif Dan Legislatif Dalam Pembuatan Peraturan Daerah di Kota Palopo”.

METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif yaitu metode dalam meneliti status sekelompok manusia, suatu obyek, suatu set kondisi, suatu sistempeikiran, ataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang. Tujuan dari penelitian deskriptif ini adalah untuk membuat deskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis, factual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Analisis Hubungan Eksekutif dan Legislatif dalam Pembuatan Peraturan Daerah

Hubungan eksekutif dan legislatif dalam pembuatan peraturan daerah merupakan penjabaran dari undang-undang. Dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 yang kemudian mengalami perubahan ke UU No 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah dijelaskan bahwa pembuat kebijakan adalah pemerintahan daerah yang dalam hal ini pemerintah daerah selaku lembaga eksekutif

yang menjalankan kebijakan dan DPRD yang merancang dan menyetujui kebijakan, baik itu berupa peraturan daerah dan sebagainya.

Dalam rangka penguatan status kebijakan pemerintahan daerah maka dibuatkan dasar atau payung hukum yang sah yang diatur kedalam bentuk peraturan daerah. Pemerintah daerah dan DPRD yang merupakan mitra penting dalam proses pembuatan peraturan daerah, proses pembuatan peraturan daerah ini diatur dalam Undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan didalam undang-undang ini dijabarkan kedalam beberapa pasal yaitu pasal 75 sampai dengan pasal 95. Penjelasan undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang proses dan sejauh mana hubungan pemerintah daerah dan DPRD dimulai pada pasal 75 dimana pembahasan rancangan peraturan daerah dilakukan oleh Pemerintah daerah selaku eksekutif dan DPRD selaku legislatif.

Hubungan legislatif (DPRD) dengan eksekutif (Pemda) akan muncul berkaitan dengan dilaksanakannya tugas dan wewenang masing-masing terutama bidang tugas yang menjadi urusan bersama dalam pembuatan Perda. DPRD dan Pemda Kota Palopo bersama-sama melakukan kolaborasi hubungan dalam bentuk komunikasi, kerjasama dan klarifikasi yang bersifat resiprokal (dua arah), artinya memiliki hubungan timbal balik dan saling mempengaruhi antara kedua lembaga tinggi daerah yaitu eksekutif (pemerintah daerah) dan legislatif (DPRD) serta kolaborasi hubungan kerjasama dan klarifikasi yang bermuara pada kepentingan masyarakat berdasarkan landasan filosofis, Yuridis dan Sosiologis, Hubungan Kolaborasi itu ditandai dengan rapat yang dilakukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah Kota Palopo selama tahun 2014. Untuk lebih jelasnya lihat tabel 4.5.

Berdasarkan Tabel 4.5. dapat dilihat bahwa jumlah keseluruhan rapat pada tahun 2014 sebanyak 122 rapat yaitu rapat parip-

urna dan rapat pansus diadakan masing-masing 20 (dua puluh) kali, rapat komisi sebanyak 19 (sembilan belas) kali, rapat kerja dilakukan sebanyak 14 (empat belas) kali, rapat panitia/badan anggaran sebanyak 12 (dua belas) kali, rapat dengar pendapat komisi sebanyak 10 (sepuluh) kali, rapat dengar pendapat umum sebanyak 6 (enam) kali, rapat paripurna istimewa dan rapat fraksi masing-masing sebanyak 2 (dua) kali serta rapat koordinasi yang dilakukan 1 (satu) kali.

Berdasarkan jumlah rapat yang ada, penulis dapat melihat dan menarik suatu pernyataan bahwa jumlah rapat paripurna yaitu 20 (dua puluh) kali dan jumlah perda yang telah ditetapkan yaitu 10 (sepuluh). Artinya terjadi keseimbangan antara jumlah rapat paripurna dengan perda yang ditetapkan. Sedangkan pada rapat pansus yaitu terdiri dari 20 (dua puluh) kali dan 10 (sepuluh) perda terlihat bahwa hubungan diantara kedua lembaga tinggi ini cukup harmonis karena dapat menetapkan 10 (sepuluh) perda pada tahun 2014. Hal tersebut diperkuat oleh Bapak Drs. Tasik selaku ketua DPRD kota Palopo periode 2004-2014, bahwa :

“Ada 15 Ranperda yang telah disepakati untuk dibahas pada tahun 2014 namun yang ditetapkan hanya 10 Perda. Dari 10 Perda ini berasal dari eksekutif dan 5 Perda lainnya merupakan PR bagi eksekutif dan legislatif untuk membahasnya di tahun 2015.” (wawancara, 14 Januari 2015, Pukul 13.10 Wita).

Pembuatan 10 Perda yang ada di Kota Palopo, telah dikaji berdasarkan landasan filosofis, sosiologis dan yuridis. Hal tersebut diperkuat oleh pernyataan Kepala Bagian Hukum dan Perundang-undangan Kota Palopo yakni Bapak Amir Santoso yaitu :

“Selama tahun 2014 kami selaku eksekutif bersama legislatif telah menetapkan sepuluh Perda. Dari sepuluh Perda tersebut harus dikaji berdasarkan landasan Yuridis, Filosofis dan Sosiologis, misalnya perintah undang-undang, kebutuhan otoda, dan ke-

masalahatan rakyat.” (wawancara, 15 Januari 2015, Pukul 10.30 Wita).

Pernyataan bapak Amir Santoso juga diperkuat oleh peraturan Menteri dalam Negeri No 1 Tahun 2014 pasal 20 ayat (2) tentang pembentukan produk hukum daerah, disamping dari 3 landasan tersebut, menurut Bagir Manan hal yang perlu diperhatikan selanjutnya adalah landasan ekonomis, religi, ekonomis dan kultural.

Peran Legislatif Dalam Pembuatan Perda

Tugas, wewenang dan kewajiban DPRD tentang penyusunan, penetapan, peraturan daerah dijelaskan dalam peraturan tata tertib DPRD Pasal 109 ayat (1) bahwa DPRD memegang kekuasaan membentuk Perda dan pada pasal 113 ayat (1) bahwa setiap Rancangan Perda dibahas oleh DPRD dan Kepala Daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama. Kemudian pada pasal 115 ayat (2) dijelaskan pula bahwa rancangan Perda disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada seluruh anggota selambat-lambatnya 1 minggu (7 hari) sebelum rancangan Perda tersebut disampaikan dalam rapat paripurna.

Ranperda yang dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dimaksudkan untuk menjabarkan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan keunggulan dan ciri khas masing-masing daerah. Perda dibentuk juga tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang di atasnya. Maksud ini juga diperjelas oleh Ibu Hartini selaku kepala bagian perundang-undangan DPRD Kota Palopo menyatakan bahwa :

“Dalam pembuatan perda tidak bisa bertentangan dengan produk hukum yang ada di atasnya. Adapun Produk Hukum yang tidak bisa tumpang tindih dengan peraturan daerah yang dibuat di Kota Palopo adalah UUD Negara RI Tahun 1945, Peraturan Menteri No 01 Tahun 2014 tentang pembentukan produk hukum daerah, UU RI No 12 Tahun

2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, peraturan Pemerintah No 16 Tahun 2010 tentang Tata Tertib DPRD dan (wawancara, 13 Januari 2014, Pukul 11.47 Wita)

Pembuatan Perda tidak bisa bertentangan dengan produk hukum yang ada di atasnya, selain itu peraturan tata tertib DPRD Kota Palopo pasal 115 ayat (1) dan (2) bahwa “Rancangan Perda baik disampaikan oleh pimpinan DPRD maupun rancangan Perda yang disampaikan oleh Pemda maka pimpinan DPRD akan menyampaikan Ranperda kepada seluruh anggota selambat-lambatnya 1 minggu (7 hari) sebelum rancangan Perda disampaikan dalam rapat Paripurna. Namun selama tahun 2014 Ranperda inisiatif legislatif tidak ada. Pernyataan ini diakui oleh Bapak Dahri Suli dan bapak Alfri Jamil dari Fraksi gabungan kebangsaan mengatakan bahwa :

“Selama tahun 2014 tidak ada Ranperda inisiatif dari pihak Legislatif tetapi di tahun ini (2015) , ada tiga (3) draft Ranperda yang kami usulkan yaitu Ranperda tentang kemiskinan dan KTP dan Ranperda tentang UMKM (Usaha Menengah Kecil). (wawancara, 13 Januari 2014, Pukul 20.30 Wita dan 14 Januari 2015, Pukul 19.45 Wita).

Berdasarkan hasil wawancara diatas peran legislatif dalam pembuatan perda pada tahun 2014 kurang maksimal karena tidak adanya inisiatif dari pihak legislatif yang mengajukan ranperda, ini menandakan lemahnya DPRD (legislatif) dalam pembuatan ranperda.

Peran Eksekutif Dalam Pembuatan Perda

Jika usulan peraturan daerah berasal dari pihak eksekutif, maka yang akan melakukan pekerjaan persiapan adalah pemerintah daerah yang terdiri dari walikota beserta satuan kerja perangkat daerah lainnya. Satuan perangkat daerah terdiri atas Sekretariat Daerah, badan, dinas, dan kantor serta lembaga teknis lainnya.

Sebagai awal rancangan peraturan daerah maka bagian tata pemerintahan membentuk tim penyusun pra-ranperda yaitu pembentukan panitia khusus (jika diperlukan) dan sekretariat perumus produk-produk hukum tentang Perda dan peraturan walikota yang anggotanya terdiri dari pegawai sekretariat daerah dan beberapa pejabat instansi pemerintah daerah yang terkait lainnya. Tim ini dipimpin langsung oleh walikota, wakil walikota, sekretaris daerah, para asisten I, asisten II dan beberapa anggota pegawai sekretariat daerah lainnya.

Penyusunan Pra-rancangan Perda melibatkan bagian terkait untuk menyusun draft aturan atau materi yang akan diatur dalam peraturan daerah. Setelah pra-rancangan peraturan daerah lalu disampaikan kepada bagian hukum yang melakukan penelitian awal khususnya melalui kasubag hukum dan perundang-undangan untuk dikoreksi. Materi perda tersebut lalu disesuaikan dengan ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pernyataan ini juga dijelaskan oleh Bapak Amir santoso (kepala bagian perundang-undangan Pemda) bahwa :

“Dalam menyusun Draft Ranperda kami dari pihak Eksekutif melibatkan pihak SKPD, akademisi dan LSM dalam pembahasan draft pra-Ranperda dalam hal ini adalah naskah akademik dan tentunya kami harus berhati-hati dalam penyusunan draft Ranperda karena harus berpedoman pada aturan yang ada diatasnya yaitu UU RI No 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan”. (wawancara, 15 Januari 2015, Pukul 10.30 Wita)

Hal yang sama juga disampaikan oleh Bapak Muhammad Kasim Alwi selaku Plt. Sekertaris Daerah Kota Palopo yang menyatakan bahwa :

“Kami tidak asal-asalan dalam membuat draft Ranperda karena kami juga selain melibatkan SKPD kami juga melibatkan pihak akademisi yaitu Rektor Universitas Andi Djemma Kota Palopo dan Fakultas Hukum

Universitas Hasanuddin Makassar. Hal ini dikarenakan agar Ranperda yang akan diserahkan ke Legislatif merupakan yang terbaik yang kami rancang.” (Wawancara, 15 Januari 2015, Pukul 15.53 Wita)

Melihat hasil wawancara yang ada diatas hubungan komunikasi di internal eksekutif berjalan dengan harmonis dan melibatkan pihak yang di anggap perlu untuk merancang ranperda yang akan diserahkan pada pihak legislatif, pihak eksekutif tidak mau menyerahkan ranperda yang asal-asalan kepada legislatif.

Proses penyusunan rancangan peraturan daerah dianggap sudah sempurna pada tingkat eksekutif, langkah selanjutnya disampaikan rancangan tersebut kepada pimpinan DPRD secara tertulis dengan nota pengantar kepala daerah. Pembahasan berikutnya akan ditindak lanjuti dengan tahapan-tahapan pembicaraan mekanis-menyia diatur dalam peraturan tata tertib DPRD.

Tahapan Pembicaraan Ranperda Kota Palopo

Pembahasan rancangan peraturan daerah dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan, yaitu meliputi 1) Pembicaraan tingkat I sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi: a) Dalam hal rancangan peraturan daerah berasal dari walikota dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut yang pertama adalah penjelasan walikota dalam rapat paripurna mengenai rancangan peraturan daerah kemudian pemandangan umum fraksi terhadap rancangan peraturan daerah dan tanggapan dan/atau jawaban walikota terhadap pemandangan umum fraksi.

Dalam pembicaraan tingkat ini yang merupakan Ranperda yang berasal dari eksekutif membutuhkan waktu yang lama dalam pembahasannya. Hal ini ditegaskan oleh Bapak Amir Santoso yang mengatakan bahwa :

“Dalam pembahasan Ranperda, wajar saja ada perdebatan yang alot dan membutuhkan waktu yang lama karena untuk

menyatukan pendapat antara eksekutif dan legislatif sehingga norma-norma yang ditentukan tidak multitafsir dan tidak ada pasal yang bisa menjadi cela untuk dimanfaatkan pada kepentingan individu” (wawancara, 15 Januari 2015, Pukul 10.30 Wita)

Hal tersebut juga diterangkan oleh Bapak Muhammad Kasim Alwi selaku sekretaris daerah Kota Palopo, bahwa :

“Hal yang wajar jika Ranperda dibahas dengan waktu yang cukup lama karena itu merupakan suatu proses demokrasi yang sedang berjalan., “benar” bahwa kami ingin agar Ranperda cepat ditetapkan tetapi kita harus tetap menghargai proses yang telah ada tanpa harus ada yang terkecewakan.” (wawancara, 15 Januari 2015, Pukul 15.53 Wita).

Ketua DPRD Kota Palopo yaitu Bapak Tasik turut angkat bicara mengenai hal diatas, mengatakan bahwa

“Perdebatan yang panjang merupakan hal yang biasa terjadi dan memang hal sudah semestinya adakarena setiap orang memiliki paradigma berfikirTetapi hal itu, tetap dalam bingkai kebersamaan untuk kepentingan masyarakat.” (wawancara, 14 Januari 2015, Pukul 13.10 Wita)

Berdasarkan wawancara diatas dapat dilihat bahwa pada tahapan pembahasan Ranperda membutuhkan waktu yang cukup lama karena dalam pembahasan terjadi perdebatan alot yaitu adanya perbedaan pendapat atau dengan kata lain terjadi klarifikasi pendapat sehingga membutuhkan waktu yang lama untuk penyatuan berbagai pendapat oleh karena itu dibutuhkan komunikasi yang efektif agar dapat melahirkan keputusan yang tepat.

Berikut ini adalah Ranperda dengan jenjang waktu dari pengusulan, penyerahan sampai pada Penetapan Perda yang melalui proses pembahasan dapat dilihat pada Tabel 4.8.

Dari Tabel 4.8 dapat dilihat bahwa ada beberapa Perda yang mengalami pembaha-

san yang alot dilihat dari jenjang waktu yang cukup lama hingga pada penetapan Perda tersebut. Perda tersebut diantaranya adalah Perda tentang Pengelolaan Sampah Kota Palopo, Perda tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Perda tentang Perubahan Atas Perda No. 2 Tahun 2012 Tentang Retribusi Jasa Umum, Perda tentang Reklamasi Wilayah Pesisir dan Perda tentang Perusahaan Daerah. b) Dalam hal rancangan peraturan daerah berasal dari DPRD dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut yang pertama adalah penjelasan pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan Badan Legislasi Daerah, atau pimpinan panitia khusus dalam rapat paripurna mengenai rancangan peraturan daerah; pendapat walikota terhadap rancangan peraturan daerah; dan tanggapan dan/atau jawaban fraksi terhadap pendapat walikota; kemudian pembahasan dalam rapat komisi, gabungan komisi, atau panitia khusus yang dilakukan bersama dengan walikota atau pejabat yang ditunjuk untuk mewakilinya. 2) Pembicaraan tingkat II meliputi, yang peratama pengambilan keputusan dalam rapat paripurna yang didahului dengan hal –hal sebagai berikut yaitu dimulai dari penyampaian laporan pimpinan komisi/pimpinan gabungan komisi/pimpinan panitia khusus yang berisi proses pembahasan, pendapat fraksi dan hasil pembicaraan ; dan permintaan persetujuan dari anggota secara lisan oleh pimpinan rapat paripurna.

Pada pembicaraan tingkat ini tidak lagi membutuhkan waktu yang lama dalam penetapan melainkan terjadi penetapan secara langsung. Hal ini juga dinyatakan oleh ketua DPRD yaitu bapak Drs. Tasik bahwa :

“ Pada pembicaraan tingkat dua atau pengambilan keputusan tidak lagi membutuhkan waktu yang lama, tinggal ditetapkan saja, karena telah di bahas secara matang di tingkat musyawarah pansus bersama eksekutif ” (wawancara, 14 Januari 2015, Pukul 13.10 wita)

Berdasarkan wawancara diatas dapat diketahui bahwa komunikasi dan klarifikasi Ranperda lebih banyak dibahas di musyawarah pansus bersama eksekutif dan pada tahapan pembicaraan dua atau pengambilan keputusan hanya ceremonial saja yaitu endapat akhir Walikota dalam hal persetujuan, tidak dapat dicapai secara musyawarah untuk mufakat, keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak. Dalam hal rancangan peraturan daerah tidak mendapat persetujuan bersama antara DPRD dan walikota, rancangan peraturan daerah tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPRD masa itu.

Ada beberapa faktor yang mempengaruhi hubungan legislatif dan eksekutif dalam pembuatan Perda, antara lain: a) kapabilitas sumber daya manusia dprd dan pemerintah daerah. Peran eksekutif dan legislatif juga menuntut sumber daya manusia yang berkualitas. Salah satu indikator sumber daya manusia berkualitas adalah tingkat pendidikan. Sumber daya manusia yang berkualitas dengan pendidikan yang tinggi akan mampu membantu dalam menyelesaikan tugas terutama dalam penyusunan dan pembuatan Perda. Kualitas sumber daya manusia juga ditentukan oleh masa kerja, karena dengan masa kerja yang lebih lama, baik eksekutif maupun legislatif tentunya telah berpengalaman dalam menghadapi dan menyelesaikan masalah-masalah pemerintahan khususnya dalam pembuatan Perda.

Kekurangan sumber daya manusia pada umumnya bukan disebabkan karena kurangnya jumlah/kuantitas, akan tetapi kurang dari segi kualitas yang berkaitan dengan tugas. Diketahui bahwa kualitas SDM terkait pembuatan peraturan daerah melalui proses legislasi daerah masih belum maksimal, sehingga sumber daya manusia yang menjadi penopang hanyalah akademisi, yang dalam hal ini sebagai pembuat naskah akademik rancangan peraturan daerah. Mautz dan

Sharaf (1961) dalam artikel Rizmah Nur-chasanah (1999) menyatakan bahwa untuk dapat menjalankan kewajibannya, ada tiga komponen yang harus dimiliki oleh auditor, yaitu kompetensi, independensi, dan due pressional care. Artinya kompetensi yang termanifestasi dalam pendidikan seseorang mempengaruhi kualitas kerjanya; b) Komunikasi Pemerintah Daerah dan DPRD dalam sistem pemerintahan hampir semua aparatur pemerintahan paham tentang komunikasi namun tidak semuanya memahami bagaimana berkomunikasi secara efektif, khususnya dalam pembuatan Perda. Kelihatannya pernyataan tersebut sepele, namun ketika dilakukan secara empirik dilapangan tidak jarang menimbulkan masalah bahkan sering memunculkan konflik antar individu, kelompok maupun secara kelembagaan. Akan tetapi dalam pemerintahan daerah Kota Palopo, komunikasi bukan hal atau masalah yang dapat menghambat khususnya dalam proses pembuatan Perda, melainkan merupakan faktor yang sangat mendukung dalam penetapan Perda. Hal ini dinyatakan langsung oleh bapak Muhammad Kasim Alwi selaku sekretaris daerah, mengatakan bahwa:

“Kami secara internal eksekutif harus komunikasi yang intens kepada semua pihak yang berkepentingan dalam proses pembuatan rancangan Perda yang akan diserahkan kepada DPRD, selain komunikasi yang baik di internal eksekutif, kami juga menjalin koordinasi yang baik di pihak legislatif sampai Ranperda yang kami ajukan ditetapkan menjadi Perda.” (wawancara, 15 Januari 2015, Pukul 15.53 Wita)

Hal tersebut diperkuat oleh bapak Tasik selaku ketua DPRD Kota Palopo bahwa :

“ Komunikasi yang baik merupakan hal yang selalu kami jaga antar lembaga yang terkait dalam pembuatan Perda karena disitulah dapat melahirkan suatu Perda yang berkualitas untuk masyarakat dan jalannya roda Pemerintahan.” (wawancara, 14 Januari 2015, Pukul 13.10 Wita)

Dari hasil wawancara diatas dapat dikatakan bahwa komunikasi yang terjadi antar eksekutif dan legislatif di Kota Palopo merupakan komunikasi yang cukup efektif karena kedua lembaga tersebut secara tidak langsung menjadikan komunikasi sebagai pendukung dan modal utama dalam kelangsungan pembahasan sampai penetapan Perda.

Berdasarkan uraian diatas penulis dapat melihat bahwa kerjasama dalam komunikasi di internal eksekutif terjalin hubungan yang resiprokal yaitu hubungan yang melibatkan pihak yang berkepentingan dalam pembuatan rancangan Perda, selain hubungan yang resiprokal terjadi di internal eksekutif, hubungan yang sama juga terjadi pada kedua lembaga eksekutif dan legislatif dalam pembahasan dan penetapan Perda, hal ini dibuktikan dengan ditetapkannya 10 Perda Tahun 2014.

Konflik dan perbedaan kepentingan juga dapat menyangkut aspek filosofis dan motivasi para pelaku perumus Perda. Pihak Legislatif berpandangan bahwa motivasi perumusan Perda dikehendaki agar sifatnya populis karena nilai politik yang tinggi bagi kepentingan mereka. Hal ini terjadi dalam proses pembuatan Perda di daerah Kota Palopo, dimana kerap kali ada hal atau masalah dalam menghambat penetapan Perda. Hal yang menghambat biasanya dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan tertentu baik itu kepentingan pemerintah daerah, DPRD maupun kepentingan kedua lembaga tersebut.

Kepentingan yang kemudian menjadi kesepakatan merupakan hasil diskusi yang dilakukan baik didalam maupun diluar sidang pembahasan Perda. Pernyataan ini diakui oleh bapak Dahri Suli SE dari Fraksi Gabungan menyatakan bahwa:

“Kami tidak hanya membahas Perda saat dalam sidang tetapi juga diluar sidang seperti pada tempat-tempat yang kami anggap nyaman untuk membahasnya”. (wawancara, 13 Januari 2015, pukul 20.30 Wita)

Dari diskusi yang mereka bahas melahirkan adanya tarik menarik kepentingan. Hal ini diperjelas oleh Ibu Sarma Hadyang SE, M,Si (LSM) dan juga sebagai akademisi mengatakan bahwa :

“Tarik menarik kepentingan tidak terlihat diatas meja tetapi dibawah meja. Artinya kepentingan-kepentingan yang ada tidak terlihat pada saat sidang berlangsung tetapi akan terlihat diluar sidang.” (wawancara, 13 Januari 2015, Pukul 16.10 Wita)

Sehubungan dengan itu Bapak Dahri Suli kemudian kembali menambahkan dan mempertegas Pernyataan diatas, bahwa :

“Tarik menarik kepentingan tidak langsung terlihat dalam sidang. Saya pribadi juga tidak bisa mengatakan bahwa anggota DPRD tidak mempunyai kepentingan tetapi tidak dipungkiri bahwa segala sesuatu itu bernilai kepentingan di dalamnya karena saya sendiri selalu menyelipkan kepentingan. Misalnya saya berusaha bagaimana agar pembangunan di daerah pilihan saya berkembang.” (wawancara, 13 Januari 2015, Pukul 20.30 Wita)

Berdasarkan wawancara diatas bahwa dalam pembahasan Ranperda didalamnya terjadi tarik menarik kepentingan. Kerjasama yang dilakukan dalam mencapai kepentingan masing-masing biasanya diawali dengan diskusi yang mana didalamnya terjadi komunikasi politik. Pihak yang berdiskusi menggunakan komunikasi ini sebagai alat lobi-lobi agar mendapatkan persetujuan untuk kepentingan tersebut. Hal ini ditandai dengan adanya pertemuan diluar sidang dimana pihak yang saling memiliki kepentinganlah yang mengadakan pertemuan dengan hasil kesepakatan bersama sebelum sidang yang sebenarnya dilakukan.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian, maka dapat disimpulkan bahwa hubungan eksekutif dan legislatif dalam membuat peraturan daerah di kota palopo (Pemerintah daerah dan

DPRD), memiliki pola hubungan komunikasi yang interaktif (resiprokal) yaitu memiliki hubungan timbal balik yang cukup harmonis, hal ini ditandai dalam pembahasan dan penetapan Perda yang berjalan sesuai dengan tahapan dan waktu yang tepat. Pembahasan Perda yang alot di tingkat musyawarah pansus bersama eksekutif terjadi karena dinamika hubungan dalam mendapatkan titik temu, tetapi pada saat sidang Paripurna pengambilan keputusan, Ranperda tersebut langsung disahkan menjadi Perda sebab komunikasi, kerjasama dan klarifikasi sudah tuntas dibahas ditingkat pansus bersama eksekutif. Sekalipun ada perdebatan (klarifikasi pendapat) yang alot akan tetapi hubungan kerja antara kedua lembaga tersebut tetap terjaga karena perdebatan tersebut merupakan salah satu proses untuk mencapai keputusan yang semata-mata untuk kepentingan masyarakat. Hal ini membuktikan bahwa hubungan kerjasama yang terjalin cukup baik. Disisi lain komunikasi yang baik ini melahirkan adanya tarik menarik kepentingan antara pihak yang terkait.

Peraturan daerah dalam proses pembuatannya, muncul berbagai faktor-faktor yang berpengaruh, adapun faktor yang berpengaruh dalam pembuatan peraturan daerah di kota palopo adalah sumber daya manusia DPRD ditinjau dari segi pendidikan yang cukup tinggi dan memadai sehingga dalam pembahasan mampu memberi dan mengkaji pendapat atau masukan yang ada untuk melahirkan keputusan yang tepat. Namun, disisi lain pendidikan yang tinggi tidak cukup untuk dijadikan sebagai alasan untuk bisa membentuk atau membuat Perda tetapi juga butuh pengalaman yang banyak yakni pengetahuan anggota DPRD Kota Palopo masih sangat kurang khususnya dalam pembuatan Perda karena selama 2014 usulan Ranperda hanya berasal dari pihak eksekutif. Faktor yang lain yang bersifat sebagai pendukung maupun penghambat adalah komunikasi yang terjadi dalam kerjasama untuk

pembuatan Perda. Kepentingan juga berpengaruh dalam pembuatan Perda yang mana komunikasi politik menjadi alat lobi-lobi dalam mencapai kesepakatan antara pihak terkait.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Rosali, (2005), *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*. Jakarta. Raja Grafindo Persada.
- Abdurrahman, (1987). *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*. Jakarta. Melton Putra.
- Arbi Sanit, "Perwakilan Politik: Suatu Studi Awal Dalam Pencarian Analisa Sistem Perwakilan Politik di Indonesia", Edisi 2, tahun V, Jakarta, Universitas Nasional, 1999.
- Asshiddiqie, Jimly. (2006). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Budiman NPD. (2005). *Ilmu Pengantar Perundang-undangan* UII Press Yogyakarta, Rajawali.
- Carlton Clymer Rodee (2002) , *Pengantar Ilmu Politik*, Jakarta: Rajawali.
- C.S.T Kansil, "Sistem Pemerintahan Indonesia", (Cet; I, Jakarta : Bina Aksara, 1990),
- David E. Apter, "Pengantar Analisa Politik", (Cet; I, Jakarta : LP3ES, 1998)
- Erlina Hasan (2005), *Komunikasi Pemerintahan*. Jatinangor. Refika Aditama.
- Farida Ali. Dan Andi Syamsu Alam. (2012). *Studi Kebijakan Pemerintah*. Makassar. Refika Adiatma.
- Hamzah Halim dan Redindo K (2009), *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah*. Jakarta. Kencana.
- Istanto.F.S, (1971). *Beberapa Segi Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Indonesia*. Yogyakarta. 1971. Karya Putra.

Jimly Asshiddiqie, *"Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah, Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara"*, (Cet; I, Jakarta, Universitas Indonesia, 1996)

Kusnardi. dan Ibrahim. H, (1988). *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta. UI Press.

Lubis. M. S, (1974). *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintah Daerah*. Bandung. Alumni.

Maria Farida Indrati. (1996). *Ilmu Perundang – undangan*. Jakarta. Kansius.

Max Boboy, *"DPR RI Dalam Perspektif Sejarah dan Tata Negara"*, (Cet : I, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 1994),

Miriam Budiardjo, (2000) *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia.

Rosyidi Ranggawijaya dikutip oleh Soimin. (2010). *Pembentukan Peraturan Negara di Indonesia*, Jakarta.sinar Garfika

Santoso. A, (2013). *Menyingkap Tabir Otonomi Daerah di Indonesia*. Samarinda. Pustaka Pelajar.

Sukarna, *"Sistem Politik Indonesia"*, (Cet; II, Bandung: Penerbit Alumni, 198

Suseno, Frans Magnis. 1994. *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*. Jakarta

Strong C.F. (1960), *Modern Political Constitution*. London. Sidwick & Jackson Ltd.

Syafiie. I. K, (2005). *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Bandung. Refika Aditama.

Syafiee. I. K. (2013), *Ilmu Pemerinthan*. Semarang. Bumi Aksara.

PERATURAN PERUNDANG – UNDANGAN
BAB I Undang-undang No.23 Tahun 2014
Pasal 1 Ayat (2).

Peraturan Menteri Dalam Negeri No 1 Tahun 2014

Undang – Undang Dasar tahun 1945 pasal

Undang – Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah .

Undang – Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan

Peraturan Perundang-undangan

Undang – Undang Dasar Tahun 1945 Pasal 18 ayat (2) Tentang Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Daerah.

Sekretariat Jenderal DPR RI, Peraturan Tata Tertib DPR

RI, Jakarta : 2009,

Tata Tertib DPRD Kota Palopo Nomor 01 Tahun 2010

SUMBER INTERNET

http://id.wikipedia.org/wiki/Sistem_presiden sial. diakses pada tanggal 14 oktober 2014

http://id.wikipedia.org/wiki/Sistem_parlemen ter. diakses pada tanggal 14 oktober 2014

[http://id.wikipedia.org/wiki/Dewan_Perwakilan Rakyat Daerah](http://id.wikipedia.org/wiki/Dewan_Perwakilan_Rakyat_Daerah).

Diakses Pada Tanggal 04 november 2014.

[http://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintahan_d](http://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintahan_daerah_di_Indonesia) aerah_di_Indonesia Diakses Pada Tanggal 04 november 2014.

Kartiwa .H.A. Implementaasi Peran dan Fungsi DPRD dalam Rangka

Mewujudkan 'goog Governance" .2009. (Diunduh tanggal 8 Mei

2015).[Http://pustaka.unpad.ac.id/wp-](http://pustaka.unpad.ac.id/wp-content/uploads/2009/05/implementasi-peran_fungsi_dprd-_pdf)

[content/uploads/2009/05/implementasi-_per](http://pustaka.unpad.ac.id/wp-content/uploads/2009/05/implementasi-peran_fungsi_dprd-_pdf) an_fungsi_dprd-_pdf

www.palopokota.go.id

Diakses tanggal 23 Januari 2015.

[https://zulhamhafid.wordpress.com/tag/seja](https://zulhamhafid.wordpress.com/tag/sejarah-kota-palopo/) rah-kota-palopo/Contoh Tabel dan Gambar

Tabel 4.5 Agenda Rapat DPRD Kota Palopo Tahun 2014

No	Agenda Rapat	Jumlah Rapat
1	Rapat Paripurna	20
2	Rapat Paripurna Is-	2

*Analisis Hubungan Eksekutif dan Legislatif dalam Pembuatan Peraturan Daerah di Kota Palopo
(Adithia Anbar Perkasa, Rabina Yunus, Andi M. Rusli)*

	timewa	
3	Rapat Fraksi	2
4	Rapat Pimpinan	-
5	Rapat Gabungan Pimpinan	-
6	Rapat Konsultasi	-
7	Rapat Panitia/Badan Musyawarah	4
8	Rapat Panitia/Badan Anggaran	12
9	Rapat Pansus	20
10	Rapat Panitia Legislasi	-
11	Rapat Badan Kehormatan	-
12	Rapat Kerja	14
13	Rapat Gabungan Komisi	-
14	Rapat Komisi	19
15	Rapat Dengar Pendapat Komisi	10
16	Rapat Dengar Pendapat Umum	6
17	Rapat Koordinasi	1
Jumlah		122

Sumber Data : Memori Kinerja DPRD Kota Palopo

2	Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup	07 / 11 / 2013	13 / 11 / 2013	19 / 05 / 2014
3	Perubahan Atas Perda No. 2 Tahun 2012 Tentang Retribusi Jasa Umum	22 / 10 / 2013	28 / 10 / 2013	19 / 05 / 2014
4	Perubahan Atas Perda No. 6 Tahun 2011 Tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kota Palopo Kepada PDAM Palopo	22 / 04 / 2014	25 / 04 / 2014	17 / 07 / 2014
5	Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD Tahun Anggaran 2013	08 / 04 / 2013	22 / 06 / 2013	25 / 08 / 2014
6	Reklamasi Wilayah Pesisir	22 / 10 / 2013	28 / 10 / 2013	25 / 08 / 2014
7	Perlindungan Cagar Budaya	15 / 07 / 2014	21 / 07 / 2014	25 / 08 / 2014
8	Perusahaan Daerah	22 / 10 / 2013	28 / 10 / 2013	25 / 08 / 2014
9	Ketentraman dan Ketertiban Umum	17 / 07 / 2014	21 / 07 / 2014	25 / 08 / 2014
10	Perubahan Organisasi dan Lembaga Teknis Daerah	12 / 07 / 2014	21 / 07 / 2014	25 / 08 / 2014

Sumber : Berita Daerah dan Rispat DPRD Kota Palopo.

Tabel 4.8 Jenjang Waktu Dalam Penetapan 10 Perda Kota Palopo

NO	JENIS RANPERDA	TANGGAL / BULAN / TAHUN		
		USULAN RANPERDA	PENYERAHAN RANPERDA	PENETAPAN PERDA
1.	Pengelolaan Sampah Kota Palopo	07 / 11 / 2013	11 / 11 / 2013	19 / 05 / 2014